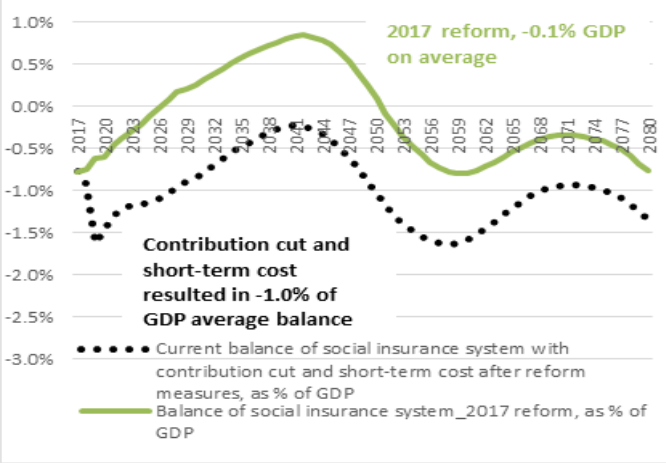
Actualizare economică - Moldova, toamna 2019
Notă tematică specială: Reforma nefinalizată a sistemului de pensii

Reforma pensiilor din 2017 a consolidat sustenabilitatea fiscală și socială a sistemului de pensii din Moldova; totuși, câștigurile acestei reforme nu au fost menținute mult timp. Reforma a fost concepută pentru: (i) a asigura un sistem de pensii sustenabil sub aspect fiscal; (ii) a îmbunătăți caracterul adecvat al pensiilor; (iii) a consolida legătura dintre contribuții și pensii și, astfel, a intensifica stimularea contribuțiilor; și (iv) a reduce inegalitățile în sistemul de pensii. Reforma reușea să echilibreze sistemul sub aspect fiscal (deficit mediu de 0,05 procente din PIB) în perioada 2017-80 și rata medie de înlocuire, în loc să scadă la 13 procente, era estimată să crească până la 30 procente. Cu toate acestea, inversările ulterioare de politici din 2018 au subminat sustenabilitatea fiscală a sistemului, în timp ce existența pensiilor privilegiate subminează în continuare echitatea sistemului.

Echilibrul fiscal al sistemului s-a erodat după 2018

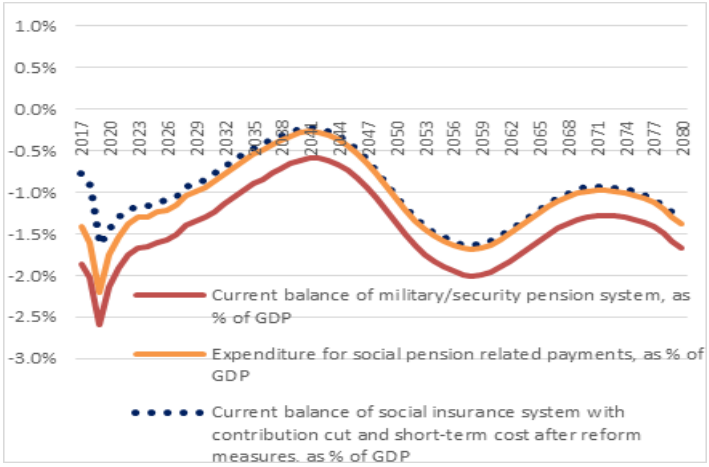
Mai multe politici au fost inversate după reforma din 2017, printre care accelerarea graficului de valorizare, recalcularea pensiilor pentru pensionarii care sunt încadrați în câmpul muncii, creșterea de 10 procente a pensiilor de asigurări sociale, care erau situate sub nivelul minimului de subzistență, precum și reducerea mărimii contribuției. Ultima măsură a creat un deficit considerabil și permanent în sistemul de pensii, care constituie în medie aproximativ 0,7 procente din PIB anual, până în 2080. Măsurile ad-hoc au generat un deficit mediu de 0,9 la sută din PIB în perioada estimată (Figura 1). De asemenea, sistemul a fost împovărat de cheltuieli suplimentare finanțate din bugetul de stat; acestea sunt pensiile „speciale" – pentru militari și persoanele din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne, pensiile sociale privilegiate și pensiile obligatorii pentru militari și persoanele afectate de consecințele avariei de la Cernobîl. Au existat, de asemenea, suplimente la pensii și adaosuri unice la pensiile plătite în perioada 2018-19. Ținând cont de toate aceste măsuri, **deficitul sistemului de pensii din Moldova este în medie cu 1,4 procente din PIB mai mare** în perioada simulată, fiind aprofundat substanțial pe termen scurt (Figura 2). Dacă dubla indexare va fi adoptată în forma propusă de către autorități, efectul acesteia s-ar solda cu o creștere reală a pensiilor fără o creștere proporțională a veniturilor, astfel încât deficitul ar crește și mai mult.

Figura 1. Deficitul sistemului de pensii: 2017 și ulterior



Sursa: Modelul PROST pentru Moldova, Banca Mondială.

Figura 2. Deficitul sistemului de pensii, cu pensii speciale



Sursa: Modelul PROST pentru Moldova, Banca Mondială.

Reducerea contribuțiilor a compromis definitiv sustenabilitatea sistemului. Pierderea semnificativă a veniturilor nu va fi compensată de creșterea salariilor și nici de un număr mai mare de contribuabili. Prognozele deja menționate includ creșterea observabilă a salariilor și a numărului de contribuabili până în prezent, dar simulările adiționale au analizat scenarii ipotetice de creșteri salariale suplimentare și o creștere suficient de mare a numărului de contribuabili pentru a compensa integral pierderea veniturilor. Deoarece, în timp, salariile mai mari ar accelera, de asemenea, creșterea cheltuielilor pentru pensii, aceasta va reduce parțial impactul compensator. Deficitul într-un astfel de scenariu ar rămâne la nivel de 0,9 procente din PIB. Numărul contribuabililor ar trebui să crească de aproximativ șase ori mai mult decât cel observat până în prezent pentru a reduce deficitul la 0,6 procente din PIB.

Există mai multe soluții pentru sustenabilitatea financiară a sistemului. Printre ele se numără inversarea reducerii ratei contribuției, creșterea proporțională a ratei pentru contribuțiile sociale individuale, continuând tendința de majorare a vârstei de pensionare, sau o combinație a acestora.[1] Totuși, primul pas ar fi reducerea scutirilor de la plata contribuțiilor sociale.

[1] Restabilirea ratei de 23 procente pentru angajatori în 2020 ar elimina practic total deficitul (până la 0,1 procente din PIB în medie în perioada de simulare, cu ipotezele actuale privind creșterea salariilor). Creșterea ratei contribuțiilor individuale de la 6,0 la 9,3 procente ar reduce deficitul aproximativ la fel. Pentru a compensa deficitul creat, după 2028, vârsta de pensionare ar continua să crească până când vârsta de pensionare

Scutirile de la plata contribuțiilor sociale erodează veniturile și sustenabilitatea socială

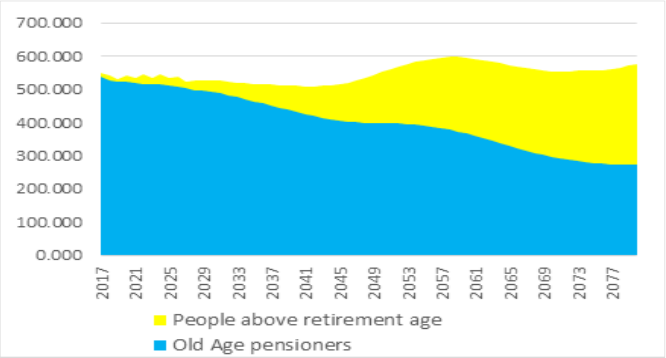
În prezent, circa opt categorii de contribuabili, de la lucrători agricoli la avocați, plătesc contribuții subvenționate sau minime pentru asigurări sociale. Cu toate acestea, medicii de familie, o altă categorie independentă, plătesc contribuții în funcție de veniturile raportate. Presupunând că profesiile scutite câștigă un salariu similar salariului mediu pe economie, rata lor efectivă de contribuții sociale ar constitui 11 procente față de 24 procente pentru o persoană angajată în sectorul privat (18 procente de la angajator și 6 procente de la angajat). Deoarece unele categorii scutite, cum ar fi avocații, câștigă, de regulă, mai mult decât un salariu mediu, rata lor efectivă de contribuții sociale ar fi chiar mai mică. Pentru categoriile care contribuie cu o sumă fixă, aceasta ar însemna o participare restrânsă (fără îndemnizații pentru incapacitate de muncă temporară, șomaj sau concediu de maternitate) și o pensie limitată pentru limita de vârstă. Suplimentar, din 2009, participarea unor grupuri, de exemplu lucrătorii agricoli, a fost voluntară. Deși era dificil de administrat această categorie și rata de colectare a contribuțiilor a fost foarte redusă (44 procente în 2008 față de 93 procente pentru alte categorii), exodul masiv al acestora din sistem în 2009 a creat probleme și mai mari (Tabelul 1). Acești cetățeni nu se califică pentru pensii la limita de vârstă deoarece nu pot întruni cerințele pentru stagiul minim de cotizare. Simulările sistemului de pensii denotă că, eventual, aproximativ jumătate din persoanele care ating vârsta de pensionare ar fi neeligibile pentru pensii (Figura 3). Astfel, aceste persoane ar trebui să depindă pe programul de asistență socială Ajutor Social, care are în prezent doar aproximativ 50.000 de beneficiari.

Tabelul 1. Lucrătorii agricoli contribuabili la sist. de asig. soc., 2003–09

Year	Number of farmers registered
2003	332 408
2004	351 196
2005	304 265
2006	227 530
2007	191 773
2008	197 778
2009	3 024

Sursa: Asigurările sociale naționale.

Figura 3. Persoanele care au atins vârsta de pensionare și sunt eligibile pentru pensii pentru limita de vârstă



Sursa: Modelul PROST pentru Moldova, Banca Mondială.

Eliminarea scutirilor ar îmbunătăți atât veniturile sistemului de pensii, cât și drepturile sociale ale categoriilor scutite în prezent. Dacă categoriile scutite ar contribui în egală măsură cu sectorul privat (24 procente din salariul mediu în Moldova), aceasta ar adăuga aproximativ 0,15 procente din PIB la bugetul asigurărilor sociale. Readucerea lucrătorilor agricoli în sistemul de pensii, chiar și ținând cont de provocările istorice de colectare și presupunând venituri la nivel de 60 procente din salariul mediu, ar putea adăuga aproximativ 0,7 procente din PIB la bugetul de pensii, făcându-i, de asemenea, eligibili pe viitor pentru pensii pentru limita de vârstă.

Pensiile privilegiate în Moldova sunt excesiv de generoase și costisitoare

Pensiile privilegiate, precum cele din sistemul judecătoresc și sistemul militar, creează inechități semnificative. În cazul pensiilor din sistemul judecătoresc, deși numărul acestor pensionari este foarte mic (283), prestațiile de care beneficiază sunt de 5,4 ori mai mari decât pensia generală pentru limită de vârstă în sistemul solidar de pensii (9.834 lei față de 1,834 lei). Pensiile militare, care reprezintă cea mai mare parte a pensiilor privilegiate (peste 21.000), sunt în medie de 2,3 ori mai mari decât pensiile generale din sistemul solidar de pensii (pensia medie în sistemul militar constituie 4.633 lei), iar militarii se pensionează cu aproximativ 20 de ani mai devreme. În ceea ce privește rata de înlocuire, noii pensionari beneficiază de 60 procente din salariul mediu în sistemul militar sau 85 procente din salariul mediu pe economie, iar pentru perioada de simulare, rata de înlocuire a pensiilor militare existente constituie în medie 39 procente din salariul mediu în sistemul militar sau 56 procente din salariul mediu pe economie. Aceasta se compară cu rata generală de înlocuire în sistemul solidar de pensii, care reprezintă 30 procente din salariul mediu pe economie pentru pensionarii noi și 26 procente din salariul mediu pe economie pentru pensionarii actuali.

Beneficiarii pensiilor militare se pensionează în medie la 43 de ani; vârsta generală de pensionare pentru bărbați este 63 de ani. Deși o vârstă de pensionare mai mică este obișnuită în serviciul militar, în NATO, CSI și în alte țări comparabile, diferența constituie, de regulă, cel mult 10 ani. De asemenea, pentru un anumit tip de profesii (patrula de frontieră, lucrătorii din penitenciare, etc.), Moldova numără 1 an de serviciu ca 2 sau 3, creând oportunități pentru pensionare foarte timpurie. Angajații din sistemul militar și alte organe de forță sunt încurajați să activeze mai mult, acumulând 3 procente anual dincolo de stagiul minim de 25 de ani, care sporește și mai mult inechitatea. În cele din urmă, prestația pentru pensia militară este

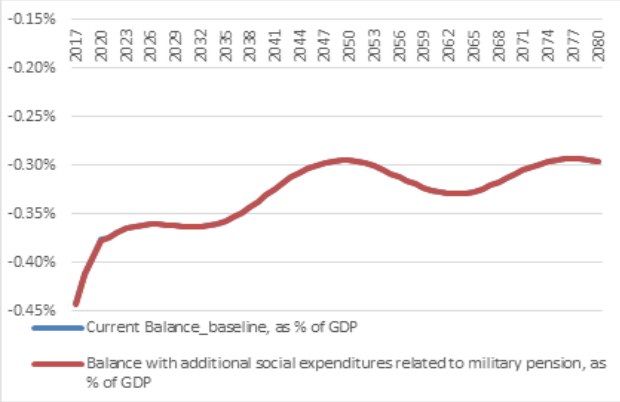
atât pentru bărbați, cât și pentru femei, va atinge 66 de ani. Scenariul care constituie o combinație de măsuri ar majora vârsta de pensionare până la 64 de ani pentru ambele genuri, ar spori contribuția angajatorilor cu 1,5 pp până la 19,5 procente și ar introduce plafonul pentru contribuția angajaților la un nivel de până la 5 ori mai mare decât salariul mediu.

calculată pe baza veniturilor din ultimul an de serviciu, iar sistemul solidar de pensii ia în considerare venitul mediu pentru toată perioada de cotizație.

Deoarece pensionarii militari cuprind aproximativ 3 procente din pensionarii obișnuiți, dar consumă circa 10 procente din cheltuielile pentru pensii, costul per beneficiar este de trei ori mai mare. Începând cu 2017, militarii și persoanele din corpul de comandă și din trupele organelor afacerilor interne au început să contribuie la sistemul de asigurări sociale obligatorii, dar pensiile militare sunt finanțate integral din bugetul de stat. Compararea sumelor colectate din contribuțiile militare cu cele plătite pentru pensiile militare ar genera un deficit, care ar constitui în medie 0,33 procente din PIB până în 2080 (Figura 4).

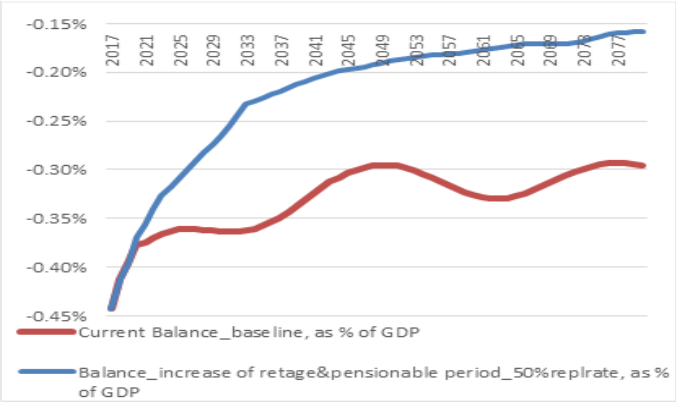
Pentru a reduce inegalitățile și a asigura sustenabilitatea fiscală, pensiile privilegiate ar putea fi armonizate cu sistemul general solidar de pensii. Creșterea vârstei minime de pensionare pentru pensiile privilegiate până la 46,5 de ani[2] în 2020 și o creștere de 0,5 procente anual a vârstei de pensionare până la 53 de ani – care este în continuare cu 10 ani mai mică decât vârsta generală de pensionare; eliminarea stimulentului de 3 procente pentru serviciul mai mare decât cel minim; și creșterea treptată a perioadei de venituri pensionabile pentru calculul prestației – menținând, în același timp, garanția ratei de înlocuire de 50 de procente – ar apropia atât ratele de acumulare, cât și cele de înlocuire, de ratele sistemului general de pensii și ar contribui, de asemenea, la reducerea deficitului în sistem (Figura 5). Suplimentar, durata serviciului poate fi majorată treptat până la minimum 30 de ani calendaristici, chiar și pentru profesiile în care 1 an contează cât 2 sau 3.

Figura 4. Balanța schemei pensiilor pentru militari



Sursa: Modelul PROST pentru Moldova, Banca Mondială.

Figura 5. Creșterea vârstei de pensionare – balanța schemei pensiilor pentru militari



Sursa: Modelul PROST pentru Moldova, Banca Mondială.

Relații: Roman Zhukovskyi (rzhukovskyi@worldbank.org),www.worldbank.org/en/country/moldova

[2] Estimată pe baza vârstei medii de pensionare de 43 de ani în 2017, cu o durată a serviciului de 24,6 de ani, inclusiv în medie 3 ani nelucrați dar considerați ca 2 sau 3 pentru fiecare an lucrat în servicii speciale. Astfel, dacă ar fii introduși în 2020, 25 de ani calendaristici de serviciu obligatoriu, plus 21,4 vârsta de încadrare în serviciu, oferă 46,4 ani rotunjiți la 46,5 ani.